

MEMORANDO

Assunto: PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APL PARA 2019

1. INTRODUÇÃO

A presente análise inscreve-se no cumprimento da missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e fundamenta-se nas atribuições previstas no n.º 1 do artigo 5º dos referidos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais.

É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, bem como do investimento estruturante no tecido produtivo, de forma a promover o crescimento económico e do emprego e o desenvolvimento de uma mobilidade sustentável como expressão de cidadania.

Nesse sentido, a promoção da competitividade do setor portuário é uma das linhas mestras da atuação da AMT, também, e desde logo, porque o próprio Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, ainda que emitido noutro contexto, estabelece que o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais é um instrumento de desenvolvimento dos portos que deve contribuir para alcançar uma quota significativa no mercado internacional de serviços portuários, melhorar o desempenho da estrutura portuária, bem como melhorar a sua produtividade.

Por outro lado, existe a necessidade de *“assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas”* e *“a concorrência salutar entre os agentes mercantis”* tal como previsto na alínea f) do artigo 81.º e alínea a) do artigo 99.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como pugnar pela aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo benefício entre a taxa e a prestação administrativa que visa compensar.

Sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de reavaliação do enquadramento legislativo e regulamentar do setor marítimo-portuário, a AMT entendeu que a definição de um procedimento claro, objetivo e sistematizado da remessa de informação relevante seria essencial para o exercício das

respetivas obrigações legais e estatutárias, com o objetivo de melhor servir o interesse público e ter em devida conta os interesses dos *stakeholders*.

Nestes termos, de acordo com o Plano de Atividades da AMT para 2018, foram elaboradas as *“Linhas de Orientação para a implementação da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”*, que mereceram a concordância daquelas entidades.

Nesta sequência, no uso das respetivas competências e de acordo com aquelas orientações, as administrações portuárias elaboraram e apresentaram as suas propostas de tarifários para 2019. Estas propostas não podem deixar de ser enquadradas na Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2017, de 24 de novembro. Tal estratégia baseou-se em diversos pressupostos internacionais e nacionais, como sejam o crescimento do número de navios e da sua capacidade, bem como a modernização dos processos de movimentação de carga ao nível dos terminais de contentores e o facto dos portos comerciais do continente terem atingido, em 2016, um volume recorde de movimentação de mercadorias, o que coloca um relevante desafio na criação de condições para a receção de navios de maiores dimensões, salvaguardando as condições de segurança e navegabilidade e permitindo, paralelamente, o incremento de outras atividades.

Face a este contexto, e no sentido de promover o desenvolvimento económico de Portugal e a alavancagem das exportações, o XXI Governo Constitucional entendeu que deveriam ser aproveitadas de forma mais eficiente as vantagens competitivas do posicionamento estratégico do País, apostando no aumento da competitividade crescente a nível global dos portos comerciais do continente e das cadeias logísticas nacionais, na modernização dos portos comerciais do continente, na melhoria das infraestruturas e acessibilidades marítimas e terrestres, na especialização da atividade de cada porto de acordo com o seu *hinterland* específico, na gestão mais eficiente da capacidade disponível, bem como na simplificação de procedimentos e numa abordagem adequada à organização do território.

A estratégia identifica, assim, os principais desafios e objetivos estratégicos para o setor marítimo-portuário e define os projetos de investimento necessários para responder a esses desafios, num total potencial de 2,5 mil milhões de euros, sendo 83% privado, 11% público nacional e 6% europeu, tendo como objetivo alcançar as metas definidas a longo prazo.

Esta Estratégia é considerada um *“programa estratégico de apoio à dinamização da atividade portuária e à simplificação administrativa, com o objetivo de contribuir para a retoma do investimento, para a redução dos custos de contexto e para o relançamento da economia, transformando o potencial existente em crescimento económico e emprego reais”* e implica adequar infraestruturas e equipamentos e melhorar as condições de operacionalidade das unidades portuárias, sendo que a

assunção de compromissos no âmbito da execução de medidas e ou projetos previstos depende de fundos disponíveis por parte das entidades públicas e privadas competentes e da comparticipação da União Europeia.

Esta estratégia representa assim a definição de prioridades e obrigаторiedades na prossecução de medidas e investimentos considerados prioritários, porto a porto, cujo financiamento implica, igualmente, o recurso a meios próprios, ainda que não na totalidade.

Nesse âmbito, a Estratégia identifica o investimento potencial, mas também os potenciais ganhos na atividade económica e na performance de cada porto, embora não seja efetuado um exercício sobre até que ponto a introdução de medidas de eficiência promove a diminuição dos custos associados aos serviços prestados, e consequentemente, a alteração das taxas cobradas.

De referir a este propósito a Estratégia da Comissão Europeia “Portos marítimos europeus no horizonte de 2030: os desafios”, que defende que é necessário promover a modernização, a eficiência e qualidade dos serviços e infraestruturas portuárias, designadamente tendo em vista a diminuição dos custos da atividade portuária.

A promoção da eficiência dos portos passa pela existência de *“procedimentos, abertos e transparentes, de seleção dos prestadores de serviços portuários, bem como regras para prevenir a fixação de preços abusivos pelos operadores com direitos exclusivos. Criando um contexto de concorrência aberta nos serviços portuários e introduzindo uma pressão concorrencial maior nos portos em que ela ainda não se exerce, incentivar-se-ão os operadores a prestarem serviços de maior qualidade e fiabilidade”*, o que também é alcançado através de procedimentos administrativos simplificados e desmaterializados.

Também é defendida a criação de comités consultivos dos utentes dos portos, de forma a centrar a comunidade portuária no serviço ao cliente e na prestação de serviços de maior qualidade aos navios que escalam os portos e aos utentes do interior.

A Comissão defende igualmente uma maior autonomia às autoridades portuárias, em particular na fixação das taxas e na afetação dos recursos, de forma a assegurar a eficiência das operações portuárias, devendo ser *“contrabalançada pela supervisão, a cargo de uma autoridade independente que zelará pela lealdade da concorrência e pela coordenação da atividade portuária aos níveis nacional e europeu”*, promovendo igualmente a transparência dos financiamentos públicos.

Na verdade, estas orientações consubstanciam-se, na sua maioria, no Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, ainda não acomodado na sua totalidade no ordenamento jurídico português.

É certo que o mesmo é aplicável diretamente na ordem jurídica interna a partir de 24 de março de 2019 e que não se aplica aos contratos de serviços portuários que tenham sido celebrados antes de 15 de fevereiro de 2017 e que tenham vigência limitada. Por outro lado, os contratos de serviços portuários celebrados antes desta última data que não tenham vigência limitada, ou que tenham efeitos semelhantes, devem ser alterados, a fim de dar cumprimento ao disposto no presente regulamento, até 1 de julho de 2025.

No entanto, as regras gerais serão aplicáveis na sua quase totalidade e implicarão alteração à legislação portuguesa, designadamente o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.

Aliás, no que se refere a taxas portuárias, estabelece o regulamento que as taxas devem ser fixadas de acordo com a estratégia comercial e com os planos de investimento do porto em questão, no quadro da política portuária geral do país, mas também devem ser transparentes, facilmente identificáveis, não discriminatórias, proporcionadas em relação ao custo do serviço prestado e devem contribuir para a manutenção e para o desenvolvimento da infraestrutura e das instalações portuárias, bem como para a prestação dos serviços necessários para efetuar ou facilitar as operações de transporte, devendo evitar uma tarifação excessiva dos serviços portuários, nos casos em que a situação do mercado dos serviços portuários não permita uma concorrência efetiva.

Em suma, as orientações europeias e nacionais para o setor portuário influenciam, de forma relevante, a política tarifária de cada porto, devendo ser tidas em devida conta na aprovação dos respetivos regulamentos em cada ano.

Nesse sentido, deve procurar-se o equilíbrio, nem sempre fácil, face à diversidade de circunstancialismos locais, entre as necessidades de investimento e modernização da infraestrutura e serviços, com os imperativos de transparência e de equivalência e proporcionalidade entre as taxas por serviços prestados e os custos tidos com esses serviços, sempre num caminho de promoção da competitividade e concorrência saudável no setor.

2. ENQUADRAMENTO GERAL

Neste ponto procede-se a uma breve consideração sobre o contexto macroeconómico, nacional e internacional, bem como sobre a atividade que traduz o comportamento global do sistema portuário do Continente, onde se inserem naturalmente as diversas propostas de atualização dos regulamentos de tarifas para 2019.

2.1. Breve caracterização da conjuntura macroeconómica

Estudos recentes dos organismos internacionais preveem para o período 2018-2019 um ambiente global favorável à manutenção de um crescimento da economia acima de +3%, mas com uma ligeira desaceleração face ao verificado no ano corrente.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) preveem que a economia global cresça +3,9% em 2018 e 2019, devido a mais investimento, comércio internacional e emprego, com a zona euro, principal origem das importações e destino das exportações nacionais, a crescer +2,3%.

A Organização das Nações Unidas (ONU), mais moderada, prevê que a economia global cresça +3,2% mas alerta para um abrandamento decorrente do crescente aumento das tensões geopolíticas subjacente às disputas comerciais internacionais, nomeadamente entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) corrigiu as suas previsões de abril que apontavam para um crescimento do comércio mundial de bens de +4,4% em 2018, para +3,9%, alertando também para um abrandamento deste crescimento caso as tensões comerciais se agravem, esperando que se estabilize na casa dos +3,7% em 2019, inferior aos anteriores +4%.

O Banco Mundial é mais prudente nas suas previsões e considera que depois de atingir +3,1% em 2017 e 2018, o crescimento global deverá ser moderado nos próximos dois anos, evoluindo gradualmente para +3% em 2019 e +2,9% em 2020.

Neste contexto internacional, o Banco de Portugal prevê que o produto interno bruto (PIB) nacional cresça em 2018 cerca de 2,3%, mais alavancado nas exportações (4,6%) do que na procura interna (2,2%) recuando para 1,9% em 2019 e 1,7% em 2020.

Nas outras principais variáveis macroeconómicas, assinala-se também algum recuo para o futuro próximo, em particular o consumo privado que passa de +2,2% para +1,9%, o consumo público de +0,8% para +0,1%, as exportações a recuarem 0,9 pontos percentuais para +4,6% e as importações a recuarem 0,7 pontos percentuais para +5%, ambos para 2019, sendo que as exportações ainda recuarão 0,3 pontos percentuais em 2020, para +4,3%.

2.2. Do Sistema Portuário do Continente

- Atividade portuária

Descrito sucintamente no ponto anterior, o contexto macroeconómico global e nacional em que as administrações portuárias (AP) vão apresentar as propostas de revisão dos respetivos tarifários gerais,

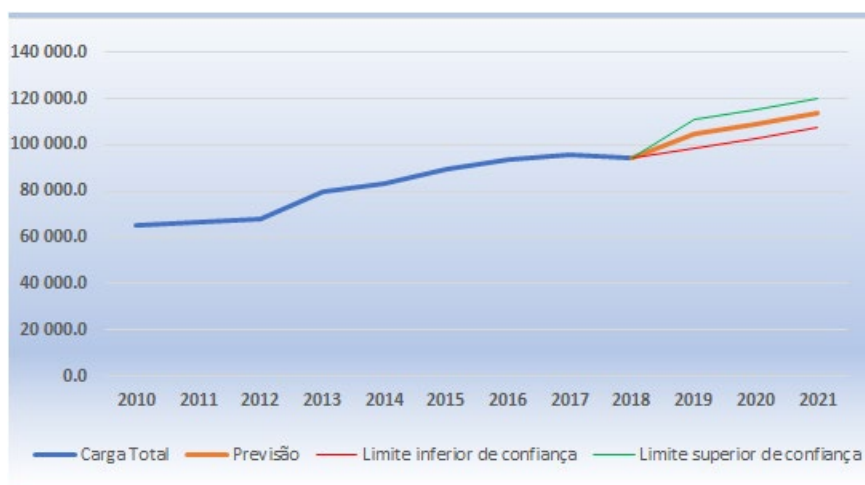
importa agora caracterizar o comportamento que os vários portos observaram em 2018 e anos anteriores, bem como efetuar uma estimativa de evolução a médio prazo.

Em termos globais, o Sistema Portuário do Continente verificou um relativo crescimento até 2017 e prevê-se um ligeiro recuo de 1,6% para o corrente ano de 2018, incluindo a carga movimentada em *transshipment*, resultante da conjugação de uma quebra de 1% nas operações de embarque, grande parte das quais relativas a exportação, e de 2% nas operações de desembarque, que suportam a maioria das importações.

EVOLUÇÃO E TENDÊNCIA DO VOLUME DE CARGA

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
Carga Embarcada	mTon	23 963.8	25 203.8	27 547.8	34 495.1	36 464.2	38 086.2	39 681.4	39 070.7	38 673.8
	Δ%		+5.2%	+9.3%	+25.2%	+5.7%	+4.4%	+4.2%	-1.5%	-1.0%
Carga Desembarcada	mTon	41 087.0	41 690.0	40 652.4	45 173.2	46 586.0	51 236.0	54 196.3	56 849.0	55 685.1
	Δ%		+1.5%	-2.5%	+11.1%	+3.1%	+10.0%	+5.8%	+4.9%	-2.0%
Total de Carga Movimentada	mTon	65 050.8	66 893.8	68 200.3	79 668.3	83 050.2	89 322.2	93 877.7	95 919.7	94 358.9
	Δ%		+2.8%	+2.0%	+16.8%	+4.2%	+7.6%	+5.1%	+2.2%	-1.6%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto



Salienta-se o facto de estes números surgirem ligeiramente amortecidos pelo crescimento esperado da Carga Contentorizada movimentada em operações de *transshipment*, caso contrário a quebra estimada por extrapolação dos dados acumulados a agosto elevar-se-ia a 2,3% (conjunção de -1,8% nos embarques e de -2,7% nos desembarques). No entanto, a previsão por análise de regressão linear torna expectável uma evolução global positiva para os próximos anos, mesmo na hipótese do limite mais pessimista da projeção.

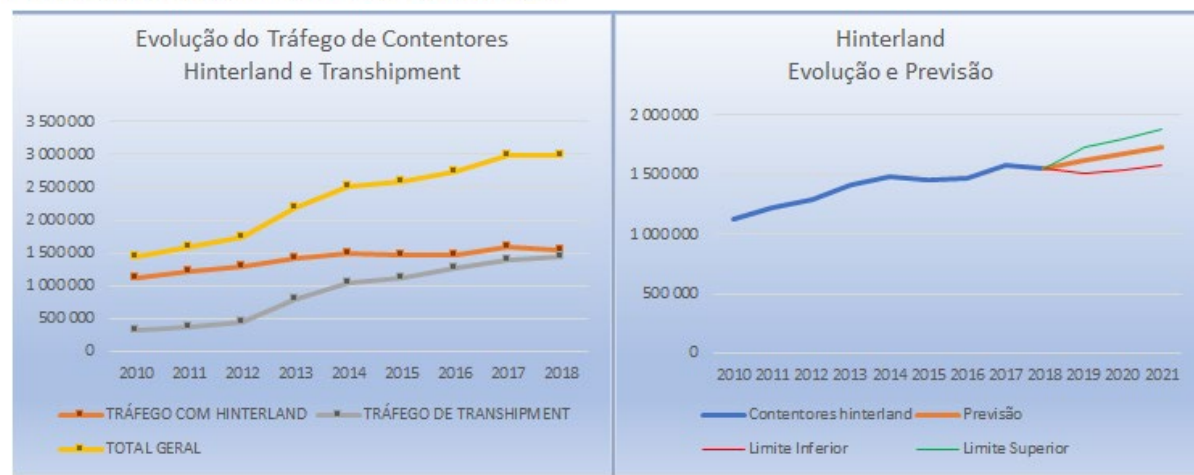
Este comportamento não é, naturalmente, idêntico em todos os portos e será objeto de análise individual no capítulo respetivo.

No tráfego de Contentores prevê-se em termos globais um ligeiro crescimento no conjunto do tráfego com o *hinterland* e de *transshipment*, resultante da conjunção de uma quebra de -2% no primeiro com um acréscimo de +2,4% no segundo. Sublinha-se, no entanto, o facto de, com exceção de Sines, o tráfego com o *hinterland* ser preponderante face ao *transshipment* e que o limite inferior da projeção para 2019 (gráfico infra da direita) apresenta a manutenção da evolução negativa, recuperando nos anos de 2020 e 2021.

EVOLUÇÃO E TENDÊNCIA DO VOLUME DE CONTENTORES NOS TRÁFEGOS COM HINTERLAND E EM TRANSHIPMENT

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
TRÁFEGO COM HINTERLAND		1 123 081	1 227 188	1 289 284	1 408 047	1 485 031	1 460 406	1 466 339	1 579 112	1 548 034
	Δ%	-	+9.3%	+5.1%	+9.2%	+5.5%	-1.7%	+0.4%	+7.7%	-2.0%
TRÁFEGO DE TRANSHIPMENT		316 403	370 606	451 315	784 941	1 034 767	1 119 354	1 277 645	1 395 521	1 428 999
	Δ%	-	+17.1%	+21.8%	+73.9%	+31.8%	+8.2%	+14.1%	+9.2%	+2.4%
TOTAL GERAL		1 439 484	1 597 794	1 740 600	2 192 988	2 519 798	2 579 760	2 743 984	2 974 633	2 977 034
	Δ%	-	+11.0%	+8.9%	+26.0%	+14.9%	+2.4%	+6.4%	+8.4%	+0.1%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto



No tráfego de *transshipment* assiste-se a um abrandamento da tendência de crescimento, mas observam-se valores positivos quer para as estimativas do ano corrente, quer para os próximos anos.

No tocante ao movimento de navios constata-se que o ano corrente se caracteriza globalmente por um recuo, quer do número de escalas, quer do volume de arqueação bruta, com variações respetivas de -0,7% e -2,2%.

No entanto, a tendência de evolução, a taxas médias anuais respetivas de +0,9% e +6,5% se considerarmos o período desde 2010 ou de +0,5% e +3,9% para o período mais recente, desde 2014, deixam antever uma projeção positiva para 2019, mesmo no cenário mais negativo, conforme evidencia o gráfico seguinte.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
Número		10 536	10 405	9 625	10 384	10 592	10 863	10 814	10 924	10 845
	Δ%	-	-1.2%	-7.5%	+7.9%	+2.0%	+2.6%	-0.5%	+1.0%	-0.7%
GT (10 ³)		130 268.9	139 374.8	140 135.1	165 289.4	173 553.5	191 503.1	200 424.9	207 256.4	202 738.0
	Δ%	-	+7.0%	+0.5%	+18.0%	+5.0%	+10.3%	+4.7%	+3.4%	-2.2%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto



Em suma, para concluir este capítulo de enquadramento setorial, assinala-se o facto de no ano corrente se assistir a um desempenho global ligeiramente negativo, quer em termos de carga, de contentores e de navios, com exceção das operações de *transshipment* de Contentores, mas que beneficiam praticamente em exclusivo o porto de Sines.

Já as projeções históricas da maioria dos indicadores indiciam uma evolução positiva para 2019, com uma única incerteza no tráfego de Contentores com o *hinterland* que, no cenário mais pessimista, evoluirá no sentido do registo de novo recuo.

- Situação económica global das administrações portuárias

Tendo subjacente históricos, perfis e níveis de atividade distintos, a estrutura económica das AP apresenta naturalmente particularidades que devem ser tidas em conta na análise das propostas de revisão do regulamento de tarifas em curso.

Com a situação económica que se estima venha a ser observada no final do corrente exercício, temos que o valor total de prestações de serviços das AP atingirá o montante de cerca de 198 milhões de

euros, com um resultado de exploração de cerca de 34 milhões de euros, associado a um rácio médio de resultados sobre rendimentos de +17%.

Rubrica	APDL	APA	APFF	APL	APSS	APS	TOTAL
1. Rendimentos da atividade portuária	56 484	13 948	4 145	50 867	23 788	48 356	197 587
2. Gastos Diretos	43 192	-	-	34 129	12 369	11 203	100 893
3. Gastos Indiretos	5 382	-	-	10 575	7 414	23 343	46 714
4. Gastos Totais (2+3) (*)	48 574	12 553	3 730	44 704	19 783	34 546	163 890
5. Resultados da atividade portuária	7 910	1 395	414	6 163	4 005	13 810	33 697
(*) A APA e APFF não disponibilizaram elementos, pelo que, neste quadro, se considerou os 'Gastos Totais' correspondentes a 90% dos 'Rendimentos'							
% Resultados Sobre Rendimentos	+14,0%	+10,0%	+10,0%	+12,1%	+16,8%	+28,6%	+17,1%

Subjacentes a estes valores está o desenvolvimento da atividade das AP nas diversas áreas de negócio, a saber, nomeadamente, as relativas aos serviços prestados no âmbito dos regulamentos gerais de tarifas, dos regulamentos específicos, concessões de movimentação de carga e outras concessões (náutica de recreio, pescas, ...), que globalmente, e em valores aproximados, dado que nem todas as AP apresentaram os valores com o necessário detalhe, se traduzem no seguinte quadro,

	Regulamento Geral de Tarifas (Geral)	Regulamento de tarifas específicas	Concessões (movimento de cargas)	Outras áreas de negócio	Total
1. Rendimentos	63 110 409	13 546 060	81 040 040	39 890 416	197 586 925
4. Gastos Totais (2+3)	53 088 191	13 259 093	58 157 505	1 021 661	163 890 370
5. Resultados (1-4)	10 022 218	286 967	22 882 535	38 868 754	33 696 554
Distribuição % por Áreas de Negócio					
Rendimentos	+31,9%	+6,9%	+41,0%	+20,2%	+100,0%
Gastos Totais	+32,4%	+8,1%	+35,5%	+0,6%	+100,0%
Resultados	+29,7%	+0,9%	+67,9%	+115,3%	+100,0%
% Resultados / Rendimentos	+15,9%	+2,1%	+28,2%	+97,4%	+17,1%

Nota: Valores aproximados por incluírem estimativas

cuja leitura revela que os regulamentos gerais de tarifas, cujas propostas estão em avaliação, representam cerca de 32% do total dos rendimentos operacionais, 32% dos gastos totais e 30% do total de resultados.

Em termos do total das AP, a área de negócios relativa aos serviços abrangidos pelos regulamentos gerais de tarifas apresenta uma taxa de resultados sobre rendimentos da ordem dos 16%, ligeiramente inferior aos 17% apurados globalmente, influenciados pelos valores desse indicador apurados para as concessões de movimentação de carga (28%).

- Orientações e Estratégias

O acionista único, Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), emitiu oportunamente instruções para a elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG) reportados ao triénio 2018-2020, ou seja, para a elaboração da proposta de Plano de Atividades e Orçamento, no sentido de esta dever materializar políticas que garantam nomeadamente:

- I. a melhoria da eficiência operacional, traduzida numa redução do peso dos gastos operacionais no volume de negócios; e
- II. a contenção dos gastos com pessoal.

A DGTF adiantou ainda que *“por norma, é expectável que as principais variáveis de atividade da empresa, por exemplo volume de negócios ou FSE, evoluam em linha com indicadores como o consumo privado e a evolução dos preços”*, indicando para o consumo privado em cada ano do período 2018-2020 o valor 1,6 e para a evolução dos preços 1,7 para 2018 e 2019 e 1,8 para 2020, conforme constava no Programa de Estabilidade.

Sublinha-se o facto de poderem ter sido emitidas orientações subsequentes e específicas para cada uma das AP.

3. ENQUADRAMENTO E APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APL

No presente enquadramento da proposta de atualização do Regulamento de Tarifas para 2019 apresentado pela APL pretende-se caracterizar sucintamente o seu desempenho em termos da atividade portuária desenvolvida, bem como a sua situação económica, quer em termos globais, quer em termos operacionais das diversas áreas de negócio e serviços prestados no âmbito do regulamento geral de tarifas, na medida em que a informação disponibilizada o permitir.

- Atividade portuária

Após a recuperação em 2017 da significativa quebra registada em 2016 por efeito das perturbações laborais, tais ocorrências repetiram-se em 2018, por razões diversas, mas com idêntico impacto negativo na atividade de movimentação de carga, nomeadamente da Carga Contentorizada, por transferência de serviços e linhas para outros portos, em particular o porto de Leixões.

A estimativa para o corrente ano aponta no sentido de a carga embarcada registar um recuo de -6,3%, e da carga desembarcada, por efeito da maior rigidez nas operações de descarga de cereais e oleaginosas, de -0,8%, resultando no cômputo geral numa quebra de -3,1%.

O segmento de Contentores é mais vulnerável às perturbações no porto e a estimativa para o corrente ano é a de um decréscimo de -8,1%

No que respeita ao movimento de navios, a situação é idêntica, estimando-se uma quebra superior a -10% para o volume global de arqueação bruta, continuando uma trajetória de alternância de acréscimo e decréscimos.

O modelo de previsão construído com os dados desde 2012 aponta para o registo de novas quebras no volume de carga e de TEU a ocorrer em 2019, superiores respetivamente a -2,5% e -5%.

A previsão do movimento de navios é no sentido da observação de um acréscimo de +7,7% em 2019, mas não suficiente para permitir um cenário de evolução favorável da estrutura económica do porto de Lisboa, em termos reais.

EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
CARGA										
Carga Embarcada	mTon	4 086	4 398	4 042	5 005	4 740	4 552	3 811	5 068	4 750
	Δ%	-	+7.7%	-8.1%	+23.8%	-5.3%	-4.0%	-16.3%	+33.0%	-6.3%
Carga Desembarcada	mTon	7 745	7 783	6 874	6 941	7 025	6 872	6 272	6 945	6 888
	Δ%	-	+0.5%	-11.7%	+1.0%	+1.2%	-2.2%	-8.7%	+10.7%	-0.8%
Total de Carga Movimentada	mTon	11 831	12 181	10 916	11 946	11 765	11 424	10 083	12 013	11 639
	Δ%	-	+3.0%	-10.4%	+9.4%	-1.5%	-2.9%	-11.7%	+19.1%	-3.1%
CONTENTORES										
TEU		512 753	541 907	485 696	549 302	502 145	481 289	391 283	495 308	455 001
	Δ%	-	+5.7%	-10.4%	+13.1%	-8.6%	-4.2%	-18.7%	+26.6%	-8.1%
NAVIOS										
Nº DE ESCALAS		3 097	3 047	2 641	2 824	2 709	2 606	2 299	2 557	2 454
GT (10 ³)		42 950	45 433	44 248	49 257	47 029	49 843	45 087	49 459	44 115
	Δ%	-	+5.8%	-2.6%	+11.3%	-4.5%	+6.0%	-9.5%	+9.7%	-10.8%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto

- Situação económica

Não obstante as perturbações laborais de que tem sido objeto o porto de Lisboa, a situação económica da APL é caracterizada por relativa estabilidade. No ano de 2015 os resultados líquidos quedaram-se por uma taxa de +3% comparativamente ao total de rendimentos, tendo crescido para +10% no ano seguinte, não obstante a quebra de -2,4% no volume de serviços prestados, recuando para +8,9% em 2017 e estimando-se que se situem em +8,6% no corrente ano.

Para 2019 prevê-se um novo recuo, de 1,6 pontos percentuais, para 7% em 2019, em resultado da quase manutenção do volume de rendimentos e, nomeadamente, de um acréscimo de +4,1% na rubrica de fornecimentos e serviços externos e de +2,2% nos gastos com pessoal.

Rubricas (agregadas)	2016 Real	2017 Real	2018 Estimado	2019 Previsto	Δ% '17/'16	Δ% '18/'17	Δ% '19/'18
1. Vendas, Serviços Prestados e Subsídios à Exploração	29 534.7	32 073.6	32 567.8	32 613.9	+8.6%	+1.5%	+0.1%
2. Outros Rendimentos	18 730.9	17 587.1	18 036.1	17 935.1	-6.1%	+2.6%	-0.6%
3. Gastos Operacionais	(22 968.1)	(24 716.8)	(25 171.0)	(25 860.3)	+7.6%	+1.8%	+2.7%
4. Outros Gastos	(2 255.7)	(2 945.4)	(2 436.4)	(2 130.3)	+30.6%	-17.3%	-12.6%
5. Imparidades, Provisões e Variações de Justo Valor	(1 047.8)	(1 213.7)	(2 257.0)	(2 257.0)	+15.8%	+86.0%	+0.0%
6. EBITDA	21 994.0	20 784.8	20 739.5	20 301.4	-5.5%	-0.2%	-2.1%
7. Depreciação, Amortizações e Imparidade Investimentos	(13 844.5)	(13 262.1)	(12 882.1)	(14 018.1)	-4.2%	-2.9%	+8.8%
8. EBIT	8 149.5	7 522.7	7 857.3	6 283.3	-7.7%	+4.4%	-20.0%
9. Juros e Impostos	(3 334.1)	(3 112.7)	(3 509.5)	(2 742.7)	-6.6%	+12.7%	-21.8%
10. Resultado líquido do período	4 815.4	4 410.0	4 347.9	3 540.6	-8.4%	-1.4%	-18.6%
Rentabilidade do Volume de Negócios [10 / (1+2)]	+10.0%	+8.9%	+8.6%	+7.0%	-	-	-

Como decorre do resultado do cálculo apresentado em anexo, a taxa de rentabilidade bruta média calculada com base nos dados apresentados e reportada ao período de 2015-2017 situa-se em 6,3%, inferior à apresentada pela APL para o período 2016-2018, que se situa em 8,7%.

Embora não disponha de um verdadeiro sistema de contabilidade analítica de custos, a APL apresentou informação relativa a rendimentos e gastos imputados às diversas áreas de negócios que desenvolve, bem como aos serviços prestados no âmbito da aplicação do regulamento geral de tarifas.

Da leitura do quadro resumo a seguir apresentado, conclui-se que os serviços prestados e abrangidos pelo Regulamento Geral de Tarifas representam apenas 25,6% do total de rendimentos estimados para 2018, e apresentam globalmente um resultado positivo de 0,2% comparativamente ao volume de rendimentos.

Salienta-se o facto de este indicador apresentar um valor negativo de -8% se calculado com os dados de 2017, com uma previsão para 2019 também negativa, de -2,8%.

Área de Negócio	Rendimentos 2018 10³ €	%	Resultados	% Res/Redtos
Regulamento Geral de Tarifas	13 000.8	25.6%	19.8	+0.2%
Regulamento de tarifas específicas	691.4	1.4%	523.5	+75.7%
Concessões (movimento de cargas)	19 475.7	38.3%	5 993.8	+30.8%
Concessões (pesca)				-
Concessões (Náutica de recreio)				-
Concessões (outras)	699.3	1.4%	(4 186.4)	-598.6%
Outras áreas de negócio	16 999.6	33.4%	3 812.1	+22.4%
Total	50 866.8	100.0%	6 162.7	+12.1%

A área de negócio mais significativa é das concessões de movimentação de cargas, com uma quota de 38% e com uma estimativa de resultados de +30,8%. O regulamento de tarifas específicas, aprovado pela APL sem necessidade de parecer da AMT, representa apenas 1,4% dos rendimentos.

No que respeita ao detalhe dos serviços prestados no âmbito do regulamento geral de tarifas, resumidos no quadro seguinte, constata-se que o resultado apurado é fundamentalmente

Serviços incluídos no Regulamento Geral de Tarifas	Rendimentos 2018 10³ €	% Redtos	Resultados	% Res/Redtos
TUP Navio	7 712.1	59.3%	3 417.0	+44.3%
Pilotagem	4 781.0	36.8%	(3 505.6)	-73.3%
Reboque	0.0	0.0%	0.0	-
Amarração/ Desamarração	0.0	0.0%	0.0	-
Movimentação de Cargas	0.0	0.0%	0.0	-
Tráfego de Passageiros	130.3	1.0%	91.8	+70.4%
Armazenagem/ Ocupação de Espaços	14.0	0.1%	12.7	+90.6%
Uso de Equipamentos	105.2	0.8%	81.6	+77.5%
Fornecimentos	0.0	0.0%	0.0	-
Resíduos	258.1	2.0%	(77.6)	-30.1%
Diversos	0.0	0.0%	0.0	-
Total	13 000.8	100.0%	19.8	+0.2%

condicionado pelo comportamento da TUP Navio, que representa 59,3% do total dos rendimentos, e pelo serviço de pilotagem, que representa 36,8%, ficando para os restantes serviços apenas 3,9%.

4. APRECIÇÃO DAS PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APL

A proposta de atualização do Regulamento de Tarifas da APL consiste na *“atualização dos valores face ao Regulamento de Tarifas atualmente vigente [...] considerando a taxa de inflação de 1,5% [para 2019] medida pela variação homóloga do IHPC (de acordo com o Boletim Económico de junho do Banco de Portugal, publicado em junho de 2018)”*. Segundo a APL, *“[e]sta decisão prende-se com o facto de o nível de resultados da APL, S.A. ter vindo a apresentar uma redução, desde 2016, o que reflete ainda os conturbados períodos de greves do setor portuário ocorridos entre 2012 e 2016, que resultaram na perda de serviços de linhas de navegação que não [foi] possível recuperar, por ajustamentos nas rotas e na respetiva logística, efetuados pelos operadores”*.

Além da atualização quantitativa do Regulamento de Tarifas, a proposta da APL contempla, entre outros, os seguintes pontos:

- Explicitação que as taxas cobradas no âmbito do regulamento de tarifas não dispensam o pagamento de demais taxas devidas à APL.
- Clarificação da possibilidade de poderem ser efetuadas operações complementares ao abastecimento de combustíveis.
- Simplificação do quadro de taxas aplicáveis ao uso de equipamento marítimo.
- Explicitação da não cumulação de reduções no âmbito da TUP.
- Especificação da norma ISO no âmbito do incentivo às boas práticas ambientais.

O Plano de Atividades e Orçamento 2018-2020 da APL segue as mesmas linhas orientadoras dos restantes portos, nomeadamente a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026, os instrumentos previsionais de gestão, com as necessárias especificações aos circunstancialismos locais, bem como as instruções da tutela financeira para as empresas reclassificadas no perímetro de consolidação orçamental, enquanto instruções genéricas dirigidas ao setor empresarial do Estado. Refere aquele documento que devem ser: i) maximizadas as receitas mercantis, ii) promovido o crescimento do EBITDA; e iii) reduzidos os gastos operacionais, considerando contudo que existem limitações decorrentes da competitividade e da concorrência no setor e da indução de custos na economia, *“factos que conduzem muitas vezes o regulador a uma política nem sempre favorável ao crescimento da receita própria dos portos nacionais”*.

De acordo com os dados apresentados pela APL para os rendimentos e gastos associados ao regulamento geral de tarifas, que abrangem o período de 2016 a 2019, os resultados¹ associados ao mesmo foram negativos em 2016 e 2017, embora com uma tendência decrescente, e depois de um ano positivo (2018), prevê-se que voltem a ser negativos em 2019. O principal serviço responsável por estes resultados menos bons é o serviço de pilotagem, cujos resultados foram (muito) negativos durante os 4 anos em análise. Com efeito, ao longo deste período, os custos diretos com o serviço de pilotagem foram, quase sempre, pelo menos o dobro das receitas associadas a este serviço. Os resultados da TUP Navio, que apresentam uma tendência de aumento, não são suficientes para compensar os maus resultados do serviço de pilotagem, nem mesmo quando associados aos outros serviços, como o tráfego de passageiros, a armazenagem e o uso de equipamentos². Considerando estes resultados, assim como o objetivo de uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no tarifário, poderia justificar-se a aplicação de fatores diferenciados de atualização do valor das taxas por tipo de serviço.

A APL enviou a proposta de atualização do Regulamento de Tarifas para 2019 a um conjunto de entidades interessadas, tendo respondido a Associação dos Agentes de Navegação de Portugal (AGEPOR), que manifestou a sua aprovação à atualização preconizada, e a Associação dos Armadores de Tráfego Fluvial (AATF), que veio suscitar uma questão relativa à tarifa excessiva cobrada a embarcações ou navios que entram pela barra e saiam do porto em Vila Franca de Xira, ou vice-versa, mantendo a APL a sua posição, argumentando que esta tarifa apenas se aplica nos casos em que as referidas embarcações ou navios não efetuam nenhuma operação de carga ou descarga.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No seguimento do exposto, ainda que subsista alguma insuficiência na informação, tal não obsta a que se proponha que a decisão da AMT seja a de aprovar a proposta de atualização do Regulamento de Tarifas para 2019 apresentada pela APL, por se considerar que esta proposta permite, sem prejudicar a competitividade do porto de Lisboa, aumentar a receita associada ao regulamento de tarifas, com os impactos positivos que este aumento poderá ter no financiamento dos projetos de investimento planeados, que, no horizonte até 2026, contribuirão para um aumento da competitividade deste porto.

De qualquer modo, tendo em conta as anteriores posições da Comissão Europeia e dos termos do Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, considera-se ser de recomendar que a AP inicie os procedimentos necessários

¹ Calculados como a diferença entre os rendimentos e os gastos.

² A quantificação dos rendimentos e gastos dos serviços de reboque e amarração/desamarração não consta do exercício apresentado pela APL.

para, progressivamente, dar cumprimento às exigências de promoção de taxas portuárias transparentes, facilmente identificáveis, não discriminatórias, não excessivas e proporcionadas em relação ao custo do serviço prestado, designadamente através dos adequados sistemas de contabilidade analítica.

ANEXO

DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS POR NATUREZA

Rubricas	2015	2016	2017	2018	2019	Δ% '16/'15	Δ% '17/'16	Δ% '18/'17	Δ% '19/'18
1 Vendas e serviços prestados	30 260 090	29 531 723	32 063 618	32 567 761	32 613 915	-2.4%	+8.6%	+1.6%	+0.1%
2 Subsídios à exploração	126 579	2 964	9 975	-	-	-97.7%	+236.6%	-100.0%	-
3 Ganhos/perdas imputados de subsidiárias, associadas e empreendimentos conj.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4 Variação nos inventários da produção	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5 Trabalhos para a própria entidade	284 010	108 458	213 380	-	-	-61.8%	+96.7%	-100.0%	-
6 Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7 Fornecimentos e serviços externos	-8 241 533	-6 357 755	-7 616 140	-6 975 148	-7 257 677	-22.9%	+19.8%	-8.4%	+4.1%
8 Gastos com o pessoal	-15 635 216	-16 718 756	-17 314 001	-18 195 863	-18 602 619	+6.9%	+3.6%	+5.1%	+2.2%
9 Imparidade de inventários (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10 Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	- 797 586	- 376 685	- 1 648 175	- 2 400 000	- 2 400 000	-52.8%	+337.5%	+45.6%	+0.0%
11 Provisões (aumentos/reduções)	151 706	- 1 168 922	39 601	- 120 000	- 120 000	-870.5%	-103.4%	-403.0%	+0.0%
12 Imparidade de investimentos não depreciáveis/amortizáveis (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13 Aumentos/reduções de justo valor	590 186	497 851	394 856	262 981	262 981	-15.6%	-20.7%	-33.4%	+0.0%
14 Outros rendimentos	16 434 191	18 730 863	17 587 068	18 036 075	17 935 092	+14.0%	-6.1%	+2.6%	-0.6%
15 Outros gastos	-2 150 732	-2 255 741	-2 945 407	-2 436 351	-2 130 330	+4.9%	+30.6%	-17.3%	-12.6%
16 Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	21 021 695	21 994 000	20 784 775	20 739 457	20 301 362	+4.6%	-5.5%	-0.2%	-2.1%
17 Gastos/reversões de depreciação e de amortização	-14 354 027	-13 844 525	-13 145 554	-12 882 130	-14 018 068	-3.5%	-5.0%	-2.0%	+8.8%
18 Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis (perdas/reversões)	-1 487 202	-	- 116 568	-	-	-100.0%	-	-100.0%	-
19 Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	5 180 466	8 149 475	7 522 653	7 857 327	6 283 293	+57.3%	-7.7%	+4.4%	-20.0%
20 Juros e rendimentos similares obtidos	520	-	-	-	-	-100.0%	-	-	-
21 Juros e gastos similares suportados	-3 389 356	-2 511 198	-2 082 223	-1 694 590	-1 202 658	-25.9%	-17.1%	-18.6%	-29.0%
22 Resultado antes de impostos	1 791 631	5 638 277	5 440 430	6 162 736	5 080 635	+214.7%	-3.5%	+13.3%	-17.6%
23 Imposto sobre o rendimento do período	- 400 192	- 822 856	- 1 030 471	- 1 814 867	- 1 540 051	+105.6%	+25.2%	+76.1%	-15.1%
24 Resultado líquido do período	1 391 439	4 815 421	4 409 959	4 347 869	3 540 585	+246.1%	-8.4%	-1.4%	-18.6%
Rentabilidade do Volume de Negócios [24 / (1 + 2 + 14)] (%)	+3.0%	+10.0%	+8.9%	+8.6%	+7.0%	-	-	-	-
Resultado líquido SEM R&D (C24+C9+C10+C11+C13+C18)	- 151 457	3 767 664	3 079 673	2 090 851	1 283 566	-	-	-	-
Rentabilidade Bruta (%)	-0.3%	+7.8%	+6.2%	+4.1%	+2.5%	-	-	-	-
~~~~~ Cálculo da TRBM (2015- 2017) ~~~~~		+6.3%							